

## **CAPITULO I**

### **AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

Consideramos pertinente hacer una breve referencia sobre algunos aspectos generales del sistema financiero mexicano, que nos han de servir de pauta para el desarrollo del presente capítulo, ya que para determinar y exponer qué autoridades intervienen en él, es imprescindible hacernos la pregunta: ¿Qué es el sistema financiero?, la cual podemos contestar analizando las dos palabras que integran el concepto; por sistema, debemos entender el conjunto de entidades y, por financiero, nos referimos a lo concerniente a asuntos bancarios, de seguros, de fianzas, bursátiles y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

Del párrafo anterior podemos deducir que el sistema financiero es el conjunto de entidades dedicadas a la recaudación, administración y manejo de dinero, bienes o caudales, controladas y supervisadas por órganos gubernamentales.

Entendido lo que es el sistema financiero, proseguiremos mencionando que las diversas entidades que lo conforman son: la banca múltiple, la banca

de desarrollo, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, los fideicomisos de fomento económico y los fideicomisos para cumplir los objetivos del Banco de México, las filiales de instituciones de crédito del exterior, las sociedades financieras de objeto limitado, los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito, las empresas de factoraje financiero, las casas de cambio, los grupos financieros, las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas de seguros, las instituciones de fianzas, la bolsa de valores, las casas de bolsa, los especialistas bursátiles, las instituciones para el depósito de valores, las sociedades de inversión, las sociedades operadoras de sociedades de inversión, las sociedades calificadoras de valores, las administradoras de fondos de ahorro para el retiro, las sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro, las sociedades operadoras del fondo de datos (SAR) y las sociedades que prestan sus servicios a las entidades que acabamos de mencionar.

Ahora bien, es preciso mencionar que el desarrollo económico de nuestro país se debe en gran parte a la función que desempeña su sistema financiero, motivo por el cual consideramos imprescindible que las distintas entidades que lo conforman sean controladas y vigiladas por autoridades facultadas para ello.

Conscientes de lo anterior, los legisladores han promulgado diversos preceptos en los que conceden las facultades de supervisión y observación del buen funcionamiento de la actividad financiera a las siguientes autoridades:

- 1) El Congreso de la Unión;
- 2) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- 3) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV);
- 4) La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF);

- 5) La Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CON SAR);
- 6) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF);
- 7) El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); y
- 8) El Banco de México.

| Veamos a continuación, aún cuando resulte de manera muy breve y enunciativa, el papel fundamental que desempeña cada uno de estos órganos.

#### **A. Congreso de la Unión**

El Congreso de la Unión tiene la facultad de promulgar leyes referentes a la organización y funcionamiento que deberán acatar las entidades que tienen por objeto la prestación de servicios financieros. Lo anterior tiene como fundamento el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice:

Art. 73.- El Congreso tiene la facultad:  
I. a IX. ...  
X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;  
XI a XXX. ...

#### **B. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia gubernamental centralizada, integrante del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es designado por el Presidente de la República.

---

El Congreso de la Unión, por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades de diversa índole, entre las cuales se encuentran algunas referentes a la materia financiera. Para corroborar lo anterior, procederemos a transcribir las fracciones del artículo 31 de la ley en cuestión, que permiten que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea considerada como autoridad de nuestro sistema financiero:

Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a V. ...

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público,

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores, y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito;

IX a la XXIV.....

XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De lo dispuesto por las fracciones VIII y XXV del numeral que acabamos de transcribir, podemos deducir que las diversas leyes que regulan la actividad financiera, le otorgan un sinnúmero de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales tienen por objeto procurar un sistema financiero estable y seguro.

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda cumplir su labor en el sistema financiero, según el artículo 2º de su Reglamento Interior, cuenta con la colaboración de diversas autoridades que forman parte de ella, entre las que podemos mencionar las siguientes: Secretario, Subsecretario, Subsecretario de Ingresos, Subsecretario de Egresos, Oficialía Mayor, Procuraduría Fiscal de la Federación, Tesorería de la Federación, Unidad de

Coordinación con Entidades Federativas y Unidad de Comunicación Social y Vocero.

De las precitadas autoridades, podemos destacar a la Dirección General Adjunta de Investigación de Operación de la Subsecretaría de Ingresos, sus atribuciones las contempla el artículo 59 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual a la letra dice:

Artículo 59. Compete a la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, ejercer las atribuciones siguientes:

I. Establecer los sistemas, métodos y procedimientos en las materias de su competencia, salvo aquellos que compete establecer a otra unidad administrativa de la Secretaría;

II. Evaluar la operación en las materias de su competencia, y proponer, en su caso, las medidas que procedan;

III. Notificar las resoluciones que dicte, los citatorios, requerimientos, solicitudes de informes y otros actos administrativos, así como sus actos relacionados con el ejercicio de las facultades;

IV. Solicitar y coordinarse con las autoridades fiscales competentes para la práctica de los actos de fiscalización que sean necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas conforme a este artículo;

V. Designar los peritos que se requieran para la formulación de los dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia;

VI. Participar en la formulación de políticas y en los programas de investigación, así como estudiar e investigar las pruebas, constancias, documentación e informes sobre la comisión de las conductas ilícitas previstas en el Artículo 400-Bis del Código Penal Federal y demás disposiciones afines, integrando los expedientes respectivos, para hacerlo del conocimiento de la Procuraduría Fiscal de la Federación, para que ésta formule las querellas o denuncias que, en su caso, procedan;

VII. Aplicar las disposiciones de carácter general que emitan las unidades administrativas competentes de la Secretaría para prevenir y detectar actos u omisiones, con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito;

VIII. Intervenir en la obtención, análisis y estudio de la información y documentación que se solicite por parte de las autoridades competentes de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia;

IX. Expedir certificaciones de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia;

X. Participar en la formulación y ejecutar los convenios o tratados en los asuntos de su competencia, y

XI. Recibir, capturar y analizar, de conformidad con las disposiciones de carácter general que emitan las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la información contenida

en los reportes que están obligadas a presentar las instituciones de sistema financiero relacionados con sus clientes y usuarios, y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Aduanera.

Cabe mencionar que de las mencionadas atribuciones de la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, podemos resaltar la de participar en la formulación de políticas y en los programas de investigación, así como estudiar e investigar las pruebas, constancias, documentación e informes sobre la comisión del delito de lavado de dinero, integrando los expedientes respectivos, para hacerlo del conocimiento de la Procuraduría Fiscal de la Federación, para que ésta formule las querellas o denuncias que, en su caso, procedan.

### **C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como finalidad inspeccionar y vigilar a determinadas entidades financieras, en base a lo dispuesto por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 1995.

El artículo 3º, fracción IV, de la ley en cuestión, establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores solo podrá supervisar y vigilar a las siguientes entidades:

- 1) Sociedades controladoras de los grupos financieros;
- 2) Instituciones de crédito;
- 3) Casas de bolsa;
- 4) Especialistas bursátiles;
- 5) Bolsa de valores;

- 6) Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- 7) Sociedades de inversión;
- 8) Almacenes generales de depósito;
- 9) Uniones de crédito;
- 10) Arrendadoras financieras;
- 11) Empresas de factoraje financiero;
- 12) Sociedades de ahorro y préstamo;
- 13) Casas de cambio;
- 14) Sociedades financieras de objeto limitado;
- 15) Instituciones para el depósito de valores;
- 16) Instituciones calificadoras de valores;
- 17) Sociedades de información crediticia; y a
- 18) Instituciones de fideicomisos públicos que realicen actividades financieras.

La facultad de supervisión tiene como finalidad que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se asegure que las entidades cuenten con una adecuada liquidez, estabilidad y solvencia, asimismo que estén cumpliendo con las normas que las rigen y los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Y para lograr lo anterior, la Comisión realiza labores de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

Mediante la inspección, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá efectuar visitas, verificar operaciones y auditorías de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras. Por otra parte, la tarea de vigilancia la cumplirá analizando la información económica y financiera de las entidades financieras, para determinar sus posibles consecuencias en la misma entidad financiera o en todo el sistema financiero. Y para la prevención y corrección la Comisión Nacional Bancaria y

de Valores podrá establecer programas de cumplimiento forzoso tendientes a eliminar irregularidades, cuando la entidad financiera presente desequilibrios que puedan afectar su liquidez (artículo 5).

Además de las facultades anteriormente descritas, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dispone que dicha Comisión tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 4.- Corresponde a la Comisión:

I a IV. ...

V. Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente las entidades;

VI. Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;

VII. ...

VIII. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;

IX. Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;

X. ...

XI. Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes;

XII. Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos;

XIII. Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;

XIV. Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley;

XV. Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;

XVI. Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables;



XVII. Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas;

XVIII. Investigar actos o hechos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, para lo cual podrá practicar visitas que versen sobre tales actos o hechos, así como emplazar, requerir información o solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación;

XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;

XX. Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

XXI. Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley;

XXII a XXVII. ...

XXVIII. Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y Certificar inscripciones que consten en el mismo;

XXIX. Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa;

XXX. ...

XXXI. Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;

XXXII. Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;

XXXIII. Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;

XXXIV. Autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores;

XXXV. Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas; y

XXXVI. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz

cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan; y  
XXVII. ...

Las facultades anteriormente mencionadas, son sólo algunas de las conferidas a esta Comisión, ya que la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diversas leyes que regulan a las entidades supervisadas y controladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le otorgan además otras atribuciones.

#### **D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**

Esta comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su finalidad se encuentra establecida en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, específicamente en los artículos 106 y 66, respectivamente, los cuales establecen que esta autoridad es la encargada de la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas.

Las precitadas leyes establecen que la facultad de inspección y vigilancia de esta Comisión incluye a las personas físicas o morales que realicen cualquier actividad, en alguna de las entidades mencionadas en el párrafo anterior.

En materia de seguros para que esta Comisión pueda cumplir con su objeto, la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su

artículo 108, le confiere facultades a ésta Comisión, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- 1) Fungir como órgano de consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 2) Imponer sanciones administrativas por infracciones a esta ley y a las otras leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia;
- 3) Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el cumplimiento de la misma;
- 4) Expedir disposiciones e instrucciones a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y a las demás personas o empresas sujetas a su inspección y vigilancia;
- 5) Dar su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación;
- 6) Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus sugerencias para perfeccionarlos;
- 7) Formular anualmente sus presupuestos para someterlos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 8) Proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información que reciba de las personas y empresas que supervisa, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de supervisión, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos; y
- 9) Rendir anualmente un informe de sus labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las fianzas, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en su artículo 68, regula las facultades de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por lo que consideramos oportuno mencionar algunas a continuación:

- 1) Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 2) Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus sugerencias para perfeccionarlos;
- 3) Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzados;
- 4) Proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las obligaciones contraídas en las fianzas otorgadas;
- e
- 5) Imponer sanciones administrativas por infracciones a esta ley y a las otras leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia.

#### **E. Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro**

El artículo 2º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece que la coordinación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Dicha Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de

autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la citada ley.

La misión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es la de proteger el interés de los trabajadores, asegurando una administración eficiente y transparente de su ahorro, que favorezca un retiro digno y coadyuve al desarrollo económico del país.

Para que la Comisión pueda llevar a cabo lo descrito en el párrafo que antecede, el artículo 5º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, establece que tiene las facultades siguientes:

Artículo 5.- La Comisión tendrá las facultades siguientes:

I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;

II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente;

III. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

IV. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;

V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;

VI. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a que se refiere esta ley, a las administradoras y sociedades de inversión;

VI bis. Conocer de los nombramientos de los consejeros, directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores y comisarios de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito;

VII. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la

supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión;

VIII. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;

IX. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en esta ley;

X. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal;

XI. Celebrar convenios de asistencia técnica;

XII. (Se deroga).

XIII. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el que se deberá considerar un apartado específico en el que se mencionen las carteras de inversión de las sociedades de inversión;

XIV. Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral;

XV. Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro; y

XVI. Las demás que le otorguen ésta u otras leyes.

## **F. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

El 18 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, misma que crea a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los intereses del usuario; y actuar como árbitro en los conflictos que estos sometan

a su jurisdicción y proveer a la equidad entre éstos y las instituciones financieras. Además, podemos destacar que la precitada ley, unifica los procedimientos a seguirse en la tramitación y resolución de las reclamaciones que presenten los usuarios de tales servicios.

Estimamos que lo anterior tiene como intención procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros, elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las instituciones financieras.

Las instituciones financieras a que se refiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, son las siguientes:

- 1) Sociedades controladoras;
- 2) Instituciones de crédito;
- 3) Sociedades financieras de objeto limitado;
- 4) Sociedades de información crediticia;
- 5) Casas de bolsa;
- 6) Especialistas bursátiles;
- 7) Sociedades de inversión;
- 8) Almacenes generales de depósito;
- 9) Uniones de crédito;
- 10) Arrendadoras financieras;
- 11) Empresas de factoraje financiero;
- 12) Casas de cambio;
- 13) Instituciones de seguros;
- 14) Patronato del Ahorro Nacional;
- 15) Sociedades mutualistas de seguros,
- 16) Instituciones de fianzas;

- 17) Administradoras de fondos para el retiro;
- 18) Empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro; y
- 19) Cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

Para lograr el objetivo de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el artículo 11 de la citada ley establece las siguientes facultades:

Artículo 11.- La Comisión Nacional está facultada para:

I. Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia;

II. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional;

III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta Ley.

IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta Ley, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los Usuarios con las Instituciones Financieras, así como emitir dictámenes técnicos de conformidad con esta Ley;

V. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal;

VI. Proporcionar a los Usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras;

Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico.

VII. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los



Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

VIII. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional;

IX. Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de esta Ley y de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

X. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

XI. Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley;

XII. Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y publicarlos para apoyar a los Usuarios y a las Instituciones Financieras;

XIII. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional;

XIV. Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;

XV. Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los Usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;

XVI. Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los Usuarios;

XVII. Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios;

XVIII. Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios;

XIX. Revisar y, en su caso, proponer a las Instituciones Financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los Usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados;

XX. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del Usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa.

XXI. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;

XXII. Aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta Ley;

XXIII. Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional;

XXIV. Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere esta Ley, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las Instituciones Financieras en términos del artículo 68 fracción X;

XXV. Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de esta Ley, y

XXVI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que las principales funciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros son: 1) asesorar y orientar a los usuarios acerca de las operaciones, productos y servicios que ofrecen las instituciones financieras; 2) difundir al público en general la información y las características de los distintos servicios y productos financieros; y 3) procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen

Una de las atribuciones de la citada Comisión Nacional que podemos resaltar, es la de resolver reclamaciones que se formulen sobre los asuntos de su competencia, participando como conciliador y árbitro entre el usuario y las instituciones financieras.

Las reclamaciones se presentarán en forma escrita y deberán contener los siguientes datos:

- 1) Nombre y domicilio del reclamante;

- 2) Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en nombre de reclamante y la documentación que compruebe esa atribución;
- 3) Descripción del servicio que se reclama y relación precisa de los hechos que motivan la reclamación;
- 4) Nombre de la institución financiera contra la que se formula la reclamación; y
- 5) Documentación que ampare la contratación del servicio que origina el reclamo.

Dichas reclamaciones podrán ser presentadas de manera conjunta por todos los usuarios que tengan problemas comunes con una o varias instituciones financieras y éstos podrán elegir a un representante formal debidamente facultado. Cabe señalar que las reclamaciones deberán presentarse dentro del término de un año, contado a partir de que se suscite el hecho que las origine.

Cuando se presenta una reclamación en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ésta brinda orientación y asesoría, toma parte en la conciliación, en el procedimiento de arbitraje en amigable composición y en el arbitraje de estricto derecho. Además, la citada Comisión Nacional ofrece defensoría legal a los usuarios ante los tribunales competentes.

En el caso de la conciliación, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está facultada para actuar como conciliador y su principal objetivo es resolver el problema entre los usuarios y las instituciones financieras.

La conciliación es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran con una controversia sobre la aplicación o la interpretación de sus derechos. Tiene como objetivo evitar un juicio o poner fin al mismo.

Por lo tanto, podemos afirmar que el propósito fundamental de la conciliación es solucionar el problema en paz y con justicia para evitar juicios innecesarios. Así las cosas, el procedimiento de conciliación es un trámite previo al arbitraje, que es necesario agotar para buscar una respuesta a la reclamación.

En cambio, el arbitraje es una instancia o procedimiento legal, sustituido de autoridad, donde por voluntad de las partes se valen de un árbitro confiable con independencia de criterio e imparcialidad en el juicio que resuelva el problema de manera justa en el menor tiempo, renunciando a que la autoridad judicial conozca el conflicto.

En el juicio arbitral en amigable composición las partes facultarán a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o a alguno de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada,

fijando de común acuerdo las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje estableciendo etapas, formalidades, términos y plazos.

Por otro lado el juicio arbitral en estricto derecho es el proceso donde las partes facultarán, a su elección, a la precitada Comisión Nacional o a alguno de los árbitros propuestos por ésta, a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y determinarán las etapas, formalidades, términos y plazos a que se sujetará el arbitraje.

Cuando haya la necesidad de recurrir a los tribunales, la Comisión Nacional que nos ocupa, podrá brindar defensoría legal gratuita a los usuarios que comprueben, mediante un estudio socioeconómico, que no cuentan con los recursos suficientes para contratar a un defensor particular. La comisión designará a un defensor o abogado y el usuario deberá presentar toda la información que éste le solicite para presentar el caso ante las autoridades respectivas.

#### **G. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario**

El 19 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que crea el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) en sustitución del Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA), como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

El artículo 67 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario establece que el Instituto tiene por objeto:

Artículo 67.- El Instituto tiene por objeto:

I. Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones, y

II. Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Del contenido del párrafo anterior, podemos deducir que la principal función del Instituto de Protección al Ahorro Bancario estriba en organizar las actividades de apoyo financiero a las instituciones de crédito que lo necesiten, así como proteger los depósitos de dinero de los inversionistas y las inversiones que éstos realicen en depósitos de ahorro documentados en títulos de crédito, siempre que éstos no sean negociables.

Por otro lado, las atribuciones del Instituto que nos ocupa, se encuentran en el artículo 68 de la precitada ley, el cual a la letra dice:

Artículo 68.- Para la consecución de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las Instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente Ley;

II. Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta Ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca;

III. Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las Instituciones que apoye;

IV. Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio

de las Instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto;

V. Participar en sociedades, celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos, así como en general realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto;

VI. Adquirir de las Instituciones a las que el Instituto apoye conforme a lo previsto en esta Ley, bienes distintos a los señalados en la fracción III anterior;

VII. Otorgar financiamiento a las Instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones;

VIII. Llevar a cabo la administración cautelar de las Instituciones en términos del Capítulo V del Título Segundo de esta Ley;

IX. Fungir como liquidador o síndico de las Instituciones;

X. Obtener financiamientos conforme a los límites y condiciones establecidos en el artículo 46 de la presente Ley y exclusivamente para desarrollar con los recursos obtenidos, acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las Instituciones;

XI. Participar en el capital social o patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones que el Instituto pueda realizar para la consecución de su objeto, incluyendo los de empresas que le presten servicios complementarios o auxiliares;

XII. Participar en la administración de sociedades o empresas, en cuyo capital o patrimonio participe el Instituto, directa o indirectamente;

XIII. Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los bienes o darlos en administración;

XIV. Contratar los servicios de personas físicas y morales, de apoyo y complementarias a las operaciones que realice el Instituto;

XV. Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de Instituciones y sociedades o empresas en cuyo capital participe el Instituto;

XVI. Defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, así como comprometerse en juicio arbitral;

XVII. Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación las irregularidades que por razón de su competencia le corresponda conocer a ésta, y sean detectadas por personal al servicio del Instituto con motivo del desarrollo de sus funciones;

XVIII. Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que conozca con motivo del desarrollo de sus funciones, que puedan ser constitutivos de delito y desistirse u otorgar el perdón, previa autorización de la Junta de Gobierno, cuando proceda;

XIX. Evaluar de manera permanente el desempeño que las Instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de Bienes, de conformidad con lo que establece el artículo 62 de esta Ley, y

XX. Las demás que le otorguen esta Ley, así como otras leyes aplicables.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario garantiza al público inversionista el pago de hasta 400 mil UDIS en una o varias cuentas en caso de que las instituciones de crédito no puedan restituirlas por estar inmersas en procedimientos de quiebra, concursos o liquidación; es decir solamente en estos casos y cuando la institución respectiva no pueda cubrir los importes ahorrados; tales obligaciones serán asumidas por el citado Instituto en forma subsidiaria y limitada al monto anteriormente indicado.

La que nos ocupa determina que cuando una institución de crédito entre en procedimientos de quiebra, concurso mercantil o liquidación (fungiendo el Instituto en todos los casos como síndico o liquidador), los ahorradores de la quebrada, suspensa o en liquidación de que se trate, podrán reclamar el pago de sus depósitos y/o inversiones al Instituto pero solamente hasta por los 400 mil UDIS precitados, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se publique en el Diario Oficial de la Federación la resolución de quiebra, concurso mercantil o liquidación respectiva, adjuntando cualquier documento que haga constar la veracidad y existencia del pago que se reclama. El Instituto de Protección al Ahorro Bancario dentro de los noventa días siguientes a que se haya publicado las resoluciones, deberá realizar la liquidación respectiva al reclamante.

Cabe señalar que la ley prevé la posibilidad de que el cliente no reclame al Instituto que nos ocupa, el pago de sus depósitos o inversiones, sino directamente a la institución de crédito, dentro del procedimiento de quiebra, concurso mercantil o liquidación.

Las disposiciones de la Ley de Protección al Ahorro Bancario no garantiza ninguno de los depósitos e inversiones que realicen las instituciones de crédito en otras de su misma clase, ni nacionales ni extranjeras, tampoco los



depósitos e inversiones documentadas en títulos no negociables de los miembros del consejo, funcionarios y apoderados generales de las propias instituciones de crédito.

En cuanto a la organización del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el artículo 75 de la ley que nos ocupa, establece que funcionará a través de una Junta de Gobierno integrada por siete vocales, de la siguiente manera:

- 1) El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- 2) El Gobernador del Banco de México;
- 3) El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- 4) Cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

#### **H. Banco de México**

El Banco de México es el banco central del País. Fue creado por la Ley del 15 de agosto de 1925 y constituido por escritura pública el 1º de septiembre de ese mismo año. Actualmente se rige por la Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 1993. Por mandato constitucional, es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Debido a que el buen funcionamiento del sistema financiero mexicano depende en gran parte de la actividad del Banco de México, este último tiene numerosas facultades. La Ley del Banco de México establece algunas de sus

atribuciones, entre las que podemos distinguir las que establecen sus artículos 3º y 4º, los cuales a la letra dicen:

Artículo 3º.- El Banco de México desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación, y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Artículo 7.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I. Operar con valores;

II. Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;

III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;

IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito depositarias de valores, del país o del extranjero;

V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;

VI. Emitir bonos de regulación monetaria;

VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;

VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;

IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;

X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;

XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven

al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y

XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal. El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.

Consecuentemente, podemos afirmar que la Ley del Banco de México determina como su objetivo principal procurar la estabilidad de la moneda y del poder adquisitivo de la misma. Además, el Banco de México tiene como finalidad proveer a la economía del país de moneda de curso legal, promover el sano desarrollo del sistema financiero mexicano y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (artículo 24). Lo anterior, corrobora que su participación sea fundamental, para evitar que se produzca alguna crisis financiera en el país, y en dado caso que no se pudiera evitar, tiene el deber de colaborar para tratar de sacar adelante la actividad financiera del país.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, bien podemos arribar a la conclusión de que estos órganos tienen todas las facultades necesarias para cumplir con la función de controlar y vigilar a las diversas entidades del sistema financiero. También, es evidente que la actividad de estas autoridades es indispensable como medio de coacción para que las entidades y los clientes de éstas cumplan con las disposiciones legales que las rigen; ya que si no hubiera ninguna autoridad que las vigilara, estamos seguros que se presentarían abusos de las entidades hacia sus clientes; las entidades efectuarían operaciones que pudieran arriesgar las inversiones de sus clientes; se podría dar una competencia desleal de parte de las diversas entidades; así como otros aspectos negativos que contribuirían a provocar un caos en la actividad financiera del país, teniendo como posibles resultados que los clientes de las entidades pudieran perder total o parcialmente sus inversiones y que la gente

decidieran invertir en otros países más seguros y estables, lo cual provocaría una fuga de capitales que afectaría en gran medida la situación económica de nuestro país.